

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 31ης Μαΐου 1989 *

Στην υπόθεση 344/87,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του τμήματος διοικητικών διαφορών του Raad van State προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, με την οποία το παραπέμπον δικαστήριο ζητεί, στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιόν του μεταξύ

I. Betray

και

Staatssecretaris van Justitie

την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία του άρθρου 48 της Συνθήκης ΕΟΚ και του άρθρου 1, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968 (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 33),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

συγκείμενο από τους Ο. Due, Πρόεδρο, Τ. Koopmans, R. Joliet και F. Grévisse, προέδρους τμήματος, Sir Gordon Slynn, Κ. Ν. Κακούρη, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias και M. Díez de Velasco, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: F. G. Jacobs
γραμματέας: Η. Α. Rühl, κύριος υπάλληλος διοικήσεως

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

— ο προσφεύγων της κύριας δίκης Ingo Betray, εκπροσωπούμενος από τον L. F. Portier, δικηγόρο,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ολλανδική.

— η ολλανδική κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον E. F. Jacobs, γενικό γραμματέα του υπουργείου εξωτερικών,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον Pieter Jan Kuypere, μέλος της νομικής υπηρεσίας της,

έχοντας υπόψη την έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση και κατόπιν της προφορικής διαδικασίας της 18ης Ιανουαρίου 1989,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 8ης Μαρτίου 1989,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Με Διάταξη της 20ής Οκτωβρίου 1987, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 6 Νοεμβρίου 1987, το Raad van State των Κάτω Χωρών υπέβαλε, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, προδικαστικό ερώτημα ως προς την ερμηνεία του άρθρου 48 της Συνθήκης ΕΟΚ και του άρθρου 1, παράγραφος 1, του κανονισμού 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 33).
- 2 Το ερώτημα ανέκυψε στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ του Bettray και του Ολλανδικού Δημοσίου λόγω της αρνήσεως των ολλανδικών αρχών να χορηγήσουν στον πρώτο άδεια διαμονής.
- 3 Ο Bettray, γερμανός υπήκοος, εισήλθε στο ολλανδικό έδαφος στις 15 Ιουλίου 1980. Οι δύο αιτήσεις που υπέβαλε για τη χορήγηση αδειας διαμονής στις Κάτω Χώρες, αναφέροντας ως σκοπό της διαμονής του « διαμονή με τη μνηστή και κατόπιν γάμος » με την προσθήκη « διαμονή σε θεραπευτικό κέντρο τοξικομανών » στη δεύτερη αίτηση, απορρίφθηκαν από τις ολλανδικές αρχές.

- 4 Ως τοξικομανής, ο Bettray προσελήφθη στις 18 Απριλίου 1983 για αόριστο χρόνο από την εταιρία Ergon Eindhoven υπό το καθεστώς που θεσπίστηκε με τον « Wet Sociale Werkvoorziening » (ολλανδικός νόμος περί απασχολήσεως κοινωνικού χαρακτήρα, εφεξής WSW).
- 5 Όπως προκύπτει από τη διάταξη περί παραπομπής, ο WSW συνιστά κανονιστική ρύθμιση διέπουσα την παροχή εργασίας από πρόσωπα που για απροσδιόριστο χρονικό διάστημα δεν είναι σε θέση, λόγω των περιστάσεων που άπτονται της καταστάσεώς τους (*ten gevolge van bij hen gelegen factoren*), να εργαστούν υπό κανονικές συνθήκες, με σκοπό δε τη διατήρηση, αποκατάσταση ή βελτίωση της ικανότητας των προσώπων αυτών προς εργασία. Προς τούτο, οι ολλανδικοί δήμοι και κοινότητες ιδρύουν με τη χρηματική υποστήριξη του Δημοσίου εταιρίες ή ενώσεις εργασίας με αποκλειστικό σκοπό να παρέχουν στα εν λόγω πρόσωπα τη δυνατότητα ασκήσεως εμπίσθων δραστηριοτήτων υπό συνθήκες κατά τις οποίες λαμβάνονται υπόψη στο μέτρο του δυνατού οι εφαρμοστέοι κατά νόμο κανόνες και συνήθειες για την άσκηση έμμισθης δραστηριότητας υπό κανονικές συνθήκες, εφόσον η φυσική και διανοητική ικανότητα των εργαζομένων δεν δικαιολογεί συναφώς παρέκκλιση.
- 6 Στις 4 Νοεμβρίου 1983, ο Bettray υπέβαλε νέα αίτηση για τη χορήγηση αδείας διαμονής, προσδιορίζοντας ως σκοπό της διαμονής του « την άσκηση έμμισθης δραστηριότητας ». Με απόφαση του προϊσταμένου της τοπικής αστυνομίας, και η αίτηση αυτή απορρίφθηκε. Στη συνέχεια, ο ενδιαφερόμενος άσκησε ιεραρχική προσφυγή ενώπιον του υφυπουργού δικαιοσύνης που επίσης απορρίφθηκε. Κατόπιν αυτού, ο Bettray άσκησε προσφυγή ενώπιον του Raad van State, επικαλούμενος την ιδιότητά του ως εργαζομένου κατά την έννοια της Συνθήκης ΕΟΚ.
- 7 Προκειμένου να εκδώσει την απόφασή του, το Raad van State έκρινε αναγκαίο να υποβάλει το Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

« Έχει το άρθρο 1, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68, της 15ης Οκτωβρίου 1968 — δυνάμει του οποίου οι υπήκοοι κράτους μέλους, ανεξάρτητα από τον τόπο διαμονής τους, έχουν το δικαίωμα να αναλαμβάνουν έμμισθη δραστηριότητα και να την ασκούν στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους — την έννοια ότι το δικαίωμα αυτό αναγνωρίζεται και υπέρ του υπηκόου άλλου κράτους μέλους, ο οποίος ασκεί δραστηριότητα στο ολλανδικό έδαφος στο πλαίσιο του “ Wet Sociale Werkvoorziening ”:

- α) έστω και αν εξαρχής ο υπήκοος αυτός θα μπορούσε να θεωρηθεί ως εργαζόμενος κατά την έννοια του άρθρου 48, παράγραφος 1, της Συνθήκης περί ιδρύσεως της ΕΟΚ μόνο στο πλαίσιο παρόμοιας απασχολήσεως και
- β) αν δεν εμπίπτει ούτε στην κατηγορία των προσώπων στα οποία αναφέρεται ο τίτλος ΙΙΙ του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 της 15ης Οκτωβρίου 1968; »
- 8 Στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση αναπτύσσονται διεξοδικώς τα πραγματικά περιστατικά, η εξέλιξη της διαδικασίας και οι γραπτές παρατηρήσεις που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο. Τα στοιχεία αυτά της δικογραφίας δεν επαναλαμβάνονται κατωτέρω παρά μόνον καθόσον απαιτούνται για τη συλλογιστική του Δικαστηρίου.
- 9 Με το προδικαστικό ερώτημα το εθνικό δικαστήριο ερωτά κατ' ουσίαν αν το άρθρο 48, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΟΚ έχει την έννοια ότι υπήκοος κράτους μέλους εργαζόμενος σε άλλο κράτος μέλος υπό καθεστώς, όπως αυτό που προβλέπει ο WSW, μπορεί να χαρακτηριστεί εξ αυτού και μόνο ως εργαζόμενος κατά την έννοια του κοινοτικού δικαίου.
- 10 Η Επιτροπή και ο προσφεύγων της κύριας δίκης θεωρούν ότι, λαμβάνοντας υπόψη τη νομολογία του Δικαστηρίου περί του όρου εργαζόμενος, επιβάλλεται καταφατική απάντηση στο ερώτημα αυτό, ενώ η ολλανδική κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, ενόψει των ιδιορρυθμιών του καθεστώτος του WSW, οι εργαζόμενοι που υπάγονται στο καθεστώς αυτό δεν πρέπει να θεωρούνται ως εργαζόμενοι κατά την έννοια του κοινοτικού δικαίου. Επ' αυτού, η ολλανδική κυβέρνηση υπογραμμίζει ιδιαίτερα τη « sui generis » νομική φύση της εργασιακής σχέσεως στο πλαίσιο του WSW, την πολύ χαμηλή παραγωγικότητα των απασχολούμενων προσώπων, οι αποδοχές των οποίων χρηματοδοτούνται κατά μεγάλο μέρος από επιδοτήσεις των δημόσιων αρχών, τέλος δε τον προεχόντως κοινωνικό και όχι οικονομικό χαρακτήρα του ειδικού συστήματος.
- 11 Προεισαγωγικά, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι, σύμφωνα με ήδη παγιωμένη νομολογία, η κατά το άρθρο 48 της Συνθήκης έννοια του εργαζομένου έχει κοινοτικό περιεχόμενο και πρέπει να ερμηνεύεται ευρέως, εφόσον προσδιορίζει το πεδίο εφαρμογής μιας από τις θεμελιώδεις ελευθερίες της Κοινότητας (βλέπε ιδίως την απόφαση της 3ης Ιουλίου 1986 στην υπόθεση 66/85, Lawrie-Blum, Συλλογή 1986, σ. 2121).

- 12 Όπως προκύπτει από την ίδια απόφαση, η εν λόγω έννοια πρέπει να καθορίζεται σύμφωνα με αντικειμενικά κριτήρια που προσιδιάζουν στην εργασιακή σχέση, λαμβάνοντας υπόψη τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των ενδιαφερομένων, ενώ κύριο χαρακτηριστικό της εργασιακής σχέσεως αποτελεί το γεγονός ότι συγκεκριμένο πρόσωπο παρέχει έναντι αμοιβής και επί ορισμένο χρόνο υπηρεσίες προς άλλο πρόσωπο και υπό τη διεύθυνση του τελευταίου.
- 13 Πρέπει να υπομνηστεί περαιτέρω ότι, όπως προκύπτει τόσο από την εξαγγελλλόμενη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων όσο και από τη θέση που καταλαμβάνουν οι σχετικοί κανόνες στο σύνολο του συστήματος της Συνθήκης, οι τελευταίοι εγγυώνται την ελεύθερη κυκλοφορία εκείνων μόνο των προσώπων που ασκούν ή επιθυμούν να ασκήσουν οικονομική δραστηριότητα και ότι, συνακόλουθα, καλύπτουν μόνο την άσκηση πραγματικής και γνήσιας δραστηριότητας (βλέπε απόφαση της 23ης Μαρτίου 1982 στην υπόθεση 53/81, Levin, Συλλογή 1982, σ. 1035).
- 14 Όπως προκύπτει από τη Διάταξη περί παραπομπής, οι εργαζόμενοι υπό το καθεστώς του WSW παρέχουν έναντι αμοιβής υπηρεσίες στο πλαίσιο σχέσεως εξαρτημένης εργασίας. Επομένως, συντρέχει το ουσιώδες χαρακτηριστικό γνώρισμα της εργασιακής σχέσεως.
- 15 Τη διαπίστωση αυτή δεν μπορεί να επηρεάσει ούτε η χαμηλή παραγωγικότητα των εργαζομένων υπό το καθεστώς αυτό προσώπων ούτε, συνακόλουθα, η προερχόμενη κατά μεγάλο μέρος από επιδοτήσεις του Δημοσίου αμοιβή τους. Πράγματι, ούτε η μεγαλύτερη ή μικρότερη παραγωγικότητα ούτε η προέλευση των πόρων από τους οποίους χρηματοδοτείται η αμοιβή μπορούν να έχουν οποιεσδήποτε συνέπειες όσον αφορά την αναγνώριση ή μη της ιδιότητας ενός προσώπου ως εργαζομένου.
- 16 Περαιτέρω, η αναγνώριση της ιδιότητας του εργαζομένου δεν μπορεί να αποκλειστεί λόγω του γεγονότος ότι η εργασιακή σχέση που καθιερώνεται στο πλαίσιο του WSW έχει *suī generis* νομική φύση κατά το εθνικό δίκαιο. Πράγματι, όπως προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου (βλέπε κυρίως την απόφαση της 12ης Φεβρουαρίου 1974 στην υπόθεση 152/73, Sotgiu, σ. 153), η φύση της έννομης σχέσης μεταξύ εργαζομένου και εργοδότη δεν είναι καθοριστική για την εφαρμογή του άρθρου 48 της Συνθήκης.

- 17 Αντίθετα, πρέπει να αναγνωριστει ότι οι ασκούμενες στο πλαίσιο του WSW δραστηριότητες θεωρούνται ως πραγματικές και γνήσιες οικονομικές δραστηριότητες μόνον εφόσον δεν αποτελούν μέσον αγωγής αποκαταστάσεως ή επανεντάξεως των προσώπων που τις ασκούν, ενώ η αμοιβόμενη εργασία, που έχει επινοηθεί σύμφωνα με τις φυσικές και διανοητικές ικανότητες του καθενός, αποσκοπεί στο να καταστήσει δυνατό στους ενδιαφερομένους να ανακτήσουν μακροπρόθεσμα την ικανότητα προς συνήθη εργασία ή στο να τους παράσχει τρόπο ζωής κατά το δυνατό εγγύτερο προς τον συνήθη.
- 18 Πράγματι, όπως προκύπτει από τη Διάταξη περί παραπομπής, οι επίδικες θέσεις εργασίας προορίζονται αποκλειστικά για πρόσωπα τα οποία, λόγω περιστάσεων που άπτονται της καταστάσεώς τους, δεν είναι σε θέση να εργαστούν υπό κανονικές συνθήκες, η δε κοινωνικού χαρακτήρα απασχόληση τερματίζεται τη στιγμή κατά την οποία το γραφείο απασχολήσεως ειδοποιεί τον δήμο ή την κοινότητα ότι ο ενδιαφερόμενος μπορεί να αναπροσληφθεί σύντομα υπό κανονικές συνθήκες.
- 19 Όπως προκύπτει επίσης από τη Διάταξη περί παραπομπής, τα απασχολούμενα στο πλαίσιο του WSW πρόσωπα δεν επιλέγονται με γνώμονα την ικανότητά τους να ασκούν ορισμένη δραστηριότητα, αλλ' αντίθετα οι προς ανάληψη δραστηριότητες είναι εκείνες που έχουν σχεδιαστεί σε συνάρτηση των ικανοτήτων των προσώπων που έχουν κληθεί να τις ασκήσουν, και τούτο με σκοπό τη διατήρηση, αποκατάσταση ή βελτίωση της ικανότητάς τους προς εργασία. Τέλος, οι επίδικες δραστηριότητες ασκούνται στο πλαίσιο εταιριών ή ενώσεων εργασίας που ιδρύονται από τους δήμους ή τις κοινότητες προς το σκοπό αυτό και μόνο.
- 20 Συνεπώς, στο υποβληθέν από το εθνικό δικαστήριο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 48, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΟΚ έχει την έννοια ότι υπήκοος κράτους μέλους εργαζόμενος σε άλλο κράτος μέλος υπό καθεστώς παρόμοιο με εκείνο του WSW, στο πλαίσιο του οποίου οι ασκούμενες δραστηριότητες συνιστούν απλώς μέσο αγωγής αποκαταστάσεως ή επανεντάξεως, δεν αποκτά εξ αυτού και μόνο την ιδιότητα του εργαζομένου κατά το κοινοτικό δίκαιο.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 21 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η ολλανδική κυβέρνηση και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, που υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η παρούσα δίκη έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον

χαρακτήρα παρεμπόδισης, που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

κρίνοντας επί του ερωτήματος που του υπέβαλε το Raad van State, με Διάταξη της 20ής Σεπτεμβρίου 1987, αποφαινεται:

Το άρθρο 48, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΟΚ έχει την έννοια ότι υπήκοος κράτους μέλους εργαζόμενος σε άλλο κράτος μέλος υπό καθεστώς παρόμοιο με εκείνο του WSW, στο πλαίσιο του οποίου οι ασκούμενες δραστηριότητες συνιστούν απλώς μέσο αγωγής αποκατάστασης ή επανεντάξεως, δεν αποκτά εξ αυτού και μόνο την ιδιότητα του εργαζομένου κατά το κοινοτικό δίκαιο.

Due

Koopmans

Joliet

Grévisse

Slynn

Κακούρης

Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias

Díez de Velasco

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 31 Μαΐου 1989.

Ο γραμματέας

J. -G. Giraud

Ο πρόεδρος

O. Due